



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT  
HEIDELBERG  
ZUKUNFT  
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

## **Anerkennung und ordre public**

—

### **am Beispiel der Vollstreckungshilfe bei freiheitsentziehenden Sanktionen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts**

Dissertation vorgelegt von Stefan Schumann

Erstgutachter: Prof. Dr. Gerhard Dannecker

Zweitgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff

Institut für deutsches, europäisches und internationales Strafrecht und Strafprozessrecht

I. Die Arbeit untersucht das Verhältnis zwischen dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung strafjustizieller Entscheidung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und dem *ordre-public*-Vorbehalt am Beispiel des europäischen und des deutschen Rechtsrahmens für die Leistung von Vollstreckungshilfe bei freiheitsentziehenden Sanktionen seitens der Bundesrepublik Deutschland für einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union. Dabei wird die Rechtslage sowohl *de lege lata* als auch *de lege ferenda* in Bezug genommen.

Das gewählte Referenzgebiet ermöglicht eine vertiefte Auseinandersetzung mit der durch die Implementierung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung erfolgten Neukonzeptionierung der Rechtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Denn die Leistung von Vollstreckungshilfe bei einer freiheitsentziehenden Sanktion betrifft die Anerkennung einer von einem anderen Mitgliedstaat getroffenen Entscheidung, die mit dem Freiheitsentzug die schärfste innerhalb der EU anerkannte Sanktionsform beinhaltet. Vollstreckungshilfe bedeutet die Vollstreckung einer freiheitsentziehenden Sanktion, die ein Mitgliedstaat der EU nach seinen materiellen und prozessualen Regeln getroffen hat, durch einen anderen Mitgliedstaat nach dessen Vollstreckungs- und Vollzugsregeln.

II. Die Arbeit untersucht vier aufeinander aufbauende Forschungsfragen:

1. Der erste Fragenkomplex dient der rechtlichen Einordnung der Vollstreckungshilfe und der Analyse der mit dieser Form der Rechtshilfe verfolgten Ziele. Dabei wird die Vollstreckungshilfe im Konzept eines international-arbeitsteiligen Strafverfahrens verortet, dass in seiner Reichweite wie in seinen Grenzen durch das Ausmaß der tatsächlich bestehenden Wertegemeinschaft der beteiligten Staaten geprägt ist. Die Ziele der Vollstreckungsziele werden in ihrer Orientierung an den Strafzwecken und den Strafvollzugszielen, insbesondere dem der Resozialisierung, analysiert. Anhand der Auswertung strafvollzugsrechtlicher Regelungen sowie quantitativer und qualitativer Befunde zur Situation nicht integrierter (EU-)Ausländer, die sich in einem anderen Mitgliedstaat in Haft befinden, wird der Frage nachgegangen, ob tatsächlich ein Bedürfnis für die Neuregelung der innereuropäischen Vollstreckungshilfe, wie sie durch den *Rahmenbeschluss 2008/909/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union* konzipiert wurde, besteht.

2. Im zweiten Fragenkomplex werden die Unterschiede zwischen den bisherigen völkervertraglichen und gesetzlichen Regelungen der Vollstreckungshilfe und der Neuregelung durch den (in Kurzform so bezeichneten) Rahmenbeschluss über die Europäische Vollstreckungsanordnung ihrem Inhalt und ihrem Ausmaß nach herausgearbeitet und hinterfragt.

a) Dabei wird deutlich, dass zwar der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung eine neue Qualität der verpflichtenden Rechtshilfeleistung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union einführt, bei der die Anpassung der Einzelfallentscheidung durch eine weitgehend strikte Anerkennung der Entscheidung ersetzt wird und statt dessen, soweit erforderlich, eine Harmonisierung der abstrakten rechtlichen Regelungen erfolgen soll. Zahlreiche Elemente des Rahmenbeschlusses über die Europäische Vollstreckungsanordnung greifen jedoch bereits frühere (teils mangels hinreichender Ratifizierung nicht in Kraft getretene) völkervertragliche Änderungen und Ergänzungen des Europäischen

Vollstreckungshilfeübereinkommens von 1983 (SEV-Nr. 112) auf; sie stellen damit eine evolutive und keine revolutionäre Entwicklung des europäischen Vollstreckungshilferechts dar.

b) Der Verfasser kommt zu dem Schluss, dass der systembrechende Verweis auf das Strafvollstreckungsrecht des Vollstreckungsstaates sich nicht dogmatisch aus den Strafzwecken ableiten lässt, sondern Praktikabilitätsabwägungen geschuldet ist.

Die Verknüpfung der Regeln zweier Strafrechtssysteme durch Vollstreckungshilfe droht, den Einfluss der Strafvollstreckung auf das Maß des tatsächlich verbüßten Strafübels in systemwidriger Weise zu potenzieren. Zu diesem Ergebnis kommt der Verfasser nach einer Bestandsaufnahme der Vielfalt an Vollzugsformen der Freiheitsstrafe und der divergierenden Konzepte bedingter Entlassung, aber auch mit Blick auf die deutlich unterschiedlichen Haftbedingungen, die innerhalb der EU zu verzeichnen sind, und die Gegenstand zahlreicher Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sind, die der Verfasser als Beleg heranzieht.

Vor dem Hintergrund der im ersten Fragenkomplex herausgearbeiteten Ziele der Vollstreckungshilfe – Verbesserung der Resozialisierungschancen des Verurteilten und Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs – wird untersucht, ob und welche Grenzen dem Einfluss der Vollstreckungshilfe auf das Maß des tatsächlich verbüßten Strafübels gesetzt sind. Der Verfasser untersucht, ob ein genereller Anspruch auf Meistbegünstigung, nach dem bei der Vollstreckungshilfe die für den Verurteilten günstigeren Regelungen der bedingten Entlassung entweder des Urteils- oder des Vollstreckungsstaates zur Anwendung kommen müssen, aus dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Prinzip des Vertrauensschutzes oder aus dem Gleichheitssatz oder aus dem in Art. 6 EU-GRCh und Art. 5 EMRK verankerten Freiheitsschutz abzuleiten ist. In der Analyse des Regelungsschemas des Rahmenbeschlusses über die Europäische Vollstreckungsanordnung kommt der Verfasser zu dem Schluss, dass die Unterschiede der vollstreckungsrechtlichen Regelungen wie der tatsächlichen Haftbedingungen der erforderlichen Prognose besserer Resozialisierungschancen im Vollstreckungsstaat entgegen stehen können.

3. Der dritte Fragenkomplex behandelt die zentrale Frage der Arbeit, nämlich das Verhältnis zwischen weitgehend zwingender gegenseitiger Anerkennung strafjustizieller freiheitsentziehender Entscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten der EU und dem Prinzip der beiderseitigen Strafbarkeit bzw. der Gewährleistung eines *ordre-public*-Schutzes. Vor dem Hintergrund der (im Rahmenbeschluss über die Europäische Vollstreckungsanordnung erstmals für den Bereich der sogenannten Katalogstraftaten in einem Rechtsakt zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung abdingbar ausgestalteten) Abkehr von der Abschaffung des Erfordernisses beiderseitiger Strafbarkeit als zwingender Rechtshilfenvoraussetzung innerhalb der Europäischen Union wird untersucht, wo dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung strafjustizieller Entscheidungen in der Europäischen Union durch den *ordre-public*-Vorbehalt Grenzen zu setzen sind. Diese Untersuchung erfolgt sowohl aus der Perspektive des unionsrechtlichen Primärrechts als auch aus Sicht des innerstaatlichen deutschen Verfassungsrechts.

a) Bei der Untersuchung der unionsrechtlichen Maßstäbe werden die primärvertraglichen Vorgaben und die Folgerungen aus der nach Inkrafttreten des Rahmenbeschlusses über die Europäische Vollstreckungsanordnung in Kraft getretenen Lissabonner Vertragsreform einbezogen. Erörtert wird vor diesem Hintergrund auch die Rechtsnatur des Rahmenbeschlusses über die Europäische Vollstreckungsanordnung und dessen Verhältnis

zum innerdeutschen Verfassungsrecht nicht nur im Zeitpunkt der Beschlussfassung, sondern auch nach Inkrafttreten der Lissabonner Vertragsreform sowie nach Ablauf des fünfjährigen Übergangszeitraumes. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wird insbesondere untersucht, ob das Prinzip der beiderseitigen Strafbarkeit eine unabdingbare Vollstreckungshilfevoraussetzung darstellt. Auch die Tauglichkeit des Subsidiaritätsprinzips als Kompetenzausübungsschranke bei der sekundärrechtlichen Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung strafjustizieller Entscheidungen wird kritisch diskutiert.

b) Dem Prinzip beiderseitiger Strafbarkeit kommt nach Ansicht des Verfassers keine unabdingbare grundrechtsschützende Funktion für den Verurteilten als Subjekt der Vollstreckungshilfe zu. Denn die Entscheidung über Leistung von Vollstreckungshilfe ist keine Entscheidung über die Strafbarkeit des zugrunde liegenden Verhaltens, die an Art. 103 Abs. 2 GG zu messen wäre. Vielmehr knüpft die Vollstreckungshilfeleistung an das ausländische Strafurteil an, dass sich seinerseits am menschenrechtlichen *nullum crimen, nulla poena sine lege*-Grundsatz bzw. dessen Umsetzung im Recht des Urteilsstaates messen lassen muss. Der Verfasser verortet damit im international-arbeitsteiligen Strafverfahren ein Kombinationsprinzip, bei dem ersuchender und ersuchter Staat gemeinsam ein Rechts- und Rechtsschutzniveau gewährleisten müssen, dass ein dem rein innerstaatlichen Strafverfahren gleichwertiges Schutzniveau bildet.

c) Ausführlich untersucht der Verfasser die Entwicklung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung strafjustizieller Entscheidungen von der politischen Leitlinie des Europäischen Rates hin zu dessen primärvertraglicher Verankerung. Daraus werden Schlussfolgerungen sowohl für die dogmatische als auch rechtstheoretische Einordnung des Grundsatzes gezogen.

Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass der seit dem Lissabonner Reformvertrag primärvertraglich verankerte Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung strafjustizieller Entscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten der EU konzeptionell durch einen unionsrechtlich kontrollierten nationalen *ordre public*-Vorbehalt zu begrenzen ist.

Dabei zeigt der Verfasser auf, dass auch innerhalb der Wertegemeinschaft der Europäischen Union, die sich die Errichtung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zum Ziel gesetzt hat, gerade im Bereich der Strafrechtspflege noch so wesentliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten der EU bestehen, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nicht beschränkungslos auf ein Vertrauen in die Gleichwertigkeit gestützt werden kann, vielmehr im Rahmen der der Union eingeräumten Kompetenzen eine grundsätzliche Gleichwertigkeit durch Rechtsharmonisierung abgesichert werden muss. Verbleibende Unterschiede erfordern aus der Sicht des Verfassers eine Begrenzung des Anerkennungsgrundsatzes durch das (im Gegensatz zu einem enumerativen Katalog von Versagungsgründen) offene Konzept eines unionsrechtlich kontrollierten nationalen *ordre public*-Vorbehalts.

Dieses unionsrechtliche Konzept leitet der Verfasser aus dem ebenso wie der Anerkennungsgrundsatz (Kompetenzgrundlage: Art. 81 Abs. 1, UAbs. 2 lit. a AEUV) im Primärrang stehenden Art. 67 Abs. 1, 2. Hs. AEUV ab. Dieser Norm ist nicht nur die Anordnung der Achtung der Grundrechte bei der Ausformung der strafjustiziellen Zusammenarbeit zu entnehmen. Vielmehr ordnet die Vorschrift ausdrücklich an, dass zudem „die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten“ zu achten sind. Art. 67 Abs. 1, 2. Hs. AEUV eröffnet damit einen primärrechtlichen Rahmen, innerhalb dessen grundlegende Aspekte einzelner mitgliedstaatlicher Strafrechtsordnungen (damit des

nationalen *ordre public*) die grundsätzlich zwingende Anerkennung begrenzen können. In diesem Zusammenhang untersucht der Verfasser auch, warum der Verweis auf einen europäischen *ordre public*-Vorbehalt schon nach der Konzeption der Primärverträge nicht hinreichend wäre und zieht dabei weitere Spezifika der Regelungen zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen als Beleg der Kohärenz seines unionsrechtlichen Lösungsmodells heran.

Als Ausnahme zum primärvertraglich vorgegebenen Ziel der gegenseitigen Anerkennung strafjustizieller Entscheidungen sind die Grenzen der Anwendbarkeit des unionsrechtlich kontrollierten nationalen *ordre public* grundsätzlich eng zu ziehen (Regel-Ausnahme-Verhältnis). Diese Begrenzung ist der gegenseitigen Anerkennung als Methode negativer Integration, die statt auf Herstellung von Gleichheit durch Harmonisierung auf die Annahme der Gleichwertigkeit setzt, wesensimmanent. Diesen Befund stützt der Verfasser durch Bezüge zu den binnenmarktrechtlichen Grundfreiheiten und der ziviljustiziellen Zusammenarbeit ab. Die Gewährleistung der Systemkohärenz der entwickelten Anerkennungsgrenze sieht der Verfasser in einer begrenzenden Missbrauchskontrolle durch den EuGH im Rahmen seiner Zuständigkeit zur Wahrung des Rechts bei der Auslegung der Verträge (Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV).

d) Ein unionsrechtlich kontrollierter nationaler *ordre public* als Begrenzung grundsätzlich zwingender Anerkennung vermag es, die grundgesetzlichen Anforderungen insbesondere an die Preisgabe des Grundsatzes beiderseitiger Strafbarkeit als zwingender Rechtshilfenvoraussetzung zu wahren.

Der Anerkennungsgrenze des (unionsrechtlich kontrollierten) nationale *ordre public* kommt nach Ansicht des Verfassers im Wesentlichen die Funktion zu, die Leistung von Vollstreckungshilfe, also die Ausübung deutscher Hoheitsgewalt, in denjenigen Fällen zu versagen, in denen das der Verurteilung zugrunde liegende Verhalten (bei sinngemäßer Umstellung des Sachverhalts) nach der Wertung der deutschen Rechtsordnung gerade grundrechtlich geschützt wäre. Ein so verstandener *ordre public*-Vorbehalt nimmt auch die Aufgabe des Schutzes der rechtskulturellen Identität des ersuchten Staates wahr, die nach anderer Auffassung durch das Erfordernis beiderseitiger Strafbarkeit gewährleistet werden soll.

Für den Verurteilten kann eine Ausdehnung des Strafanspruchs auf Auslandssachverhalte ohne hinreichenden Inlandsbezug zum Urteilsstaat in der Wirkung einer materiellen Rückwirkung gleichkommen. Der vom Verfasser herausgearbeiteten Anerkennungsgrenze durch einen nationalen *ordre public*-Vorbehalt obliegt es daher, die Anerkennung solch ausufernder ausländischer Straf Gewalt im international-arbeitsteiligen Strafverfahren durch sinngemäße Anwendung des deutschen Strafanwendungsrechts zu begrenzen.

Ein weiterer Anwendungsfall des so konturierten nationalen *ordre public*-Vorbehalts wäre auch der Schutz des strafrechtlichen Schuldprinzips, dass nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts in der Lissabon-Entscheidung [BVerfGE 123, 267 (413)] „zu der wegen Art. 79 Abs. 3 GG unverfügbaren Verfassungsidentität (gehört), die auch vor Eingriffen durch die supranational ausgeübte öffentliche Gewalt geschützt ist.“

e) Diesen Themenkomplex abschließend untersucht der Verfasser die im Rahmenbeschluss über die Europäische Vollstreckungsanordnung enthaltenen Versagungsgründe, um beurteilen zu können, inwieweit Raum für die Anwendung der von ihm herausgearbeiteten Anerkennungsgrenze verbleibt.

5. Im vierten und letzten Fragenkomplex der Arbeit wird untersucht, welcher weitere rechtliche Harmonisierungsbedarf durch die Umsetzung der Europäischen Vollstreckungsanordnung entsteht.

Der Abbau der systemwidrigen Einflüsse auf die tatsächlich verbüßte Strafe durch verbessernde Angleichung der Haftbedingungen ist ein notwendiges Mittel, um die Anwendbarkeit der Europäischen Vollstreckungsanordnung zu verbessern. Schwieriger ist die Frage der Harmonisierung der Regeln bedingter Entlassung, da hier tiefer in die Struktur des innerstaatlichen Rechts eingegriffen würde. Beide Punkte betreffen aber grundsätzlich keinen Anwendungsfall des hier konzipierten *ordre public*-Vorbehalts, sondern sind in der für die Inanspruchnahme der Europäischen Vollstreckungsanordnung grundsätzlich erforderlichen Prognose über besseren Resozialisierungschancen durch Vollstreckungsübertragung zu berücksichtigen.

III. Abschließend kommt der Verfasser der Arbeit zu dem Ergebnis, dass eine vollständige Harmonisierung der Wertentscheidungen des materiellen Strafrechts durch die Union – zumindest beim jetzigen Stand der Integration – weder tatsächlich noch kompetenziell möglich ist. Die Anerkennung eines unionsrechtlich kontrollierten nationalen *ordre public* als Grenze des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung ist daher nach Ansicht des Verfassers konzeptionell zwingend. Will man dies nicht akzeptieren, so verbleibt nach Ansicht des Verfassers als alternative Lösung nur die schon normhierarchisch zwingende Begrenzung des sekundärrechtlichen Anerkennungsgrundsatzes durch den europäischen *ordre public* – verbunden mit der Beibehaltung des Erfordernisses beiderseitiger Strafbarkeit als dann weiterhin zwingender Rechtshilfevoraussetzung.